

# **A NATION AND BUREAUCRACY: A PUBLIC ADMINISTRATION POINT OF VIEW (An Indonesian Case)**

**Ayuning Budiati**

## **Abstrak**

Indonesia adalah negara yang besar dengan pulau-pulau yang banyak. Untuk mengatur Negara yang besar seperti itu sangatlah rumit, untuk itu diperlukan birokrasi yang baik. Birokrasi yang baik berarti tercapainya efektivitas dalam pencapaian tujuan organisasi. Birokrasi memang fungsinya untuk mengatur dengan baik pemerintahan yang dilaksanakan oleh banyak pegawai (birokrat). Birokrasi adalah untuk melaksanakan proses administrasi dengan mengkoordinasikan pekerjaan pegawai secara sistematis. Dewasa ini, Indonesia menghadapi masalah-masalah yang berkaitan dengan ketidakefisienan dan keefektifan birokrasi. Birokrasi yang tidak efisien mengakibatkan adanya korupsi, kolusi dan neptisme. Misalnya dalam kegiatan pelayanan publik. Investor asing banyak yang malas berbisnis ke Indonesia karena berbelit-belitnya proses administrasi, banyaknya pungutan-pungutan liar, proses perizinan yang lama dan kondisi infrastruktur yang tidak mendukung. Penelitian oleh lembaga yang berkaitan dengan transparansi, di tahun 2007 yang dikutip oleh Kompas, 5 Maret 2007, menunjukkan 62.9% responden menunjukkan inefisiensi dalam birokrasi Indonesia dan 58% responden mengatakan menyuap petugas dalam perolehan pelayanan akan lebih baik dibanding tidak menyuap. Tulisan ini berargumen bahwa ada tiga factor dalam implementasi administrasi Negara yang harus diterapkan dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, yakni recoding para birokrat, mengimplementasi prinsip-prinsip "the ideal of administrative responsibility", dan mengimplementasikan "best value".

**Key words: best value, recoding**

Indonesia is a big nation which has hundred millions population and thousands of islands. To organize this kind of nation, there is a need of good bureaucracy implementation. Good bureaucracy means there is effectiveness in assisting organization's goals achievement. Bureaucracy is intended to organize regularly an activity that should be conducted by many people. Bureaucracy to conduct overwhelmed administration work is by coordinating systematically people's work.

A nation can be seen as an organization where people live and conduct their activity. As Logemann in Kantaprawira (1980) states, a nation is a social organization that has goal to manage certain people with its power. In this essay, a nation is to describe Indonesia as a social organization where its bureaucracy and public administration should cooperate well to achieve Indonesia's goals.

Tujuan strategis perusahaan dapat diekspresikan menggunakan kriteria SMART, yang merupakan kepanjangan dari *specific, measurable, attainable, realistic, time-based*. ([www.projectsmart.co.uk](http://www.projectsmart.co.uk))

**S** - *specific, significant, stretching*

Tujuan perusahaan didefinisikan dengan baik sehingga dapat dimengerti oleh semua pihak yang terlibat

**M** - *measurable, meaningful, motivational*

Tujuan perusahaan dapat diukur, seberapa jauh penyelesaiannya dan dimana titik pencapaiannya.

**A** - *attainable, agreed upon, achievable, acceptable, action-oriented*

Tujuan perusahaan merupakan persetujuan dari semua pihak dan masih mampu dicapai oleh perusahaan.

**R** - *realistic, relevant, reasonable, rewarding, results-oriented*

Tujuan perusahaan mempertimbangkan ketersediaan sumber daya, pengetahuan dan waktu.

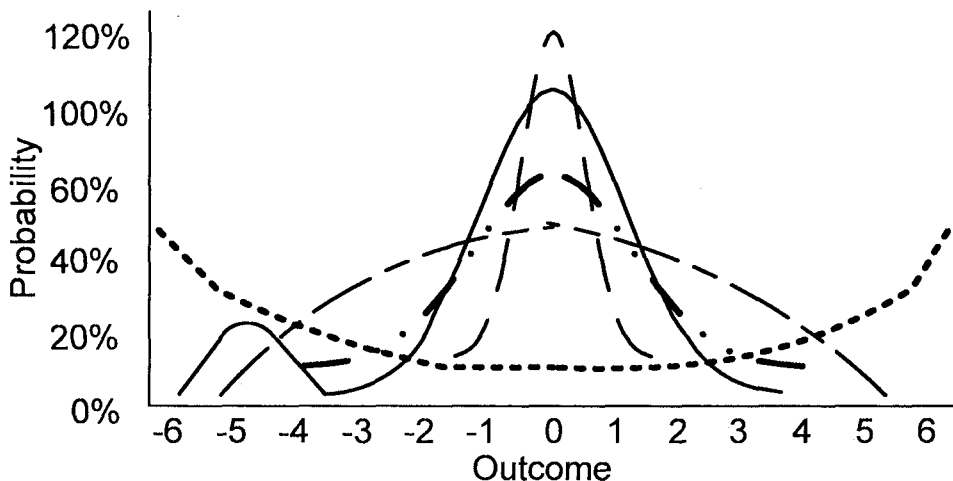
**T** - *time-based, timely, tangible, trackable*

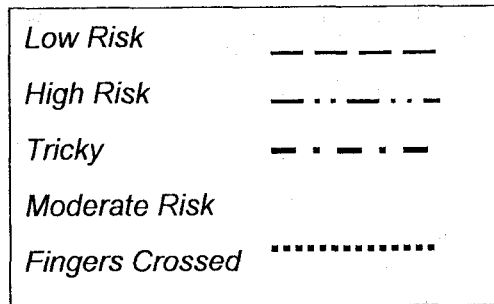
Tujuan perusahaan memiliki jangka waktu yang cukup dan sesuai.

Tujuan strategis dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok besar yaitu : keuangan, pasar dan operasional. Ketiga tujuan diatas tidak berdiri sendiri-sendiri tetapi saling berhubungan satu dengan yang lain. Jika perusahaan ingin mencapai salah satu tujuan diatas maka akan mempengaruhi usaha perusahaan untuk mencapai tujuan yang lain.

*At-Risk Concepts*

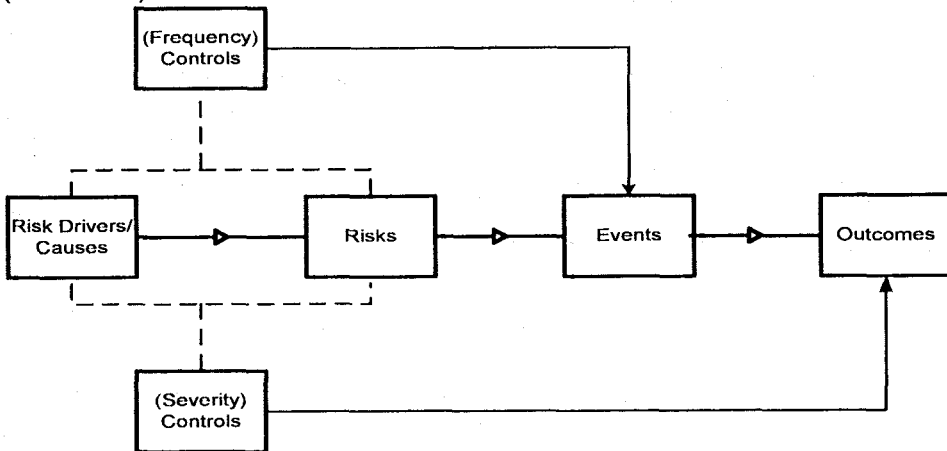
Konsep ini membutuhkan pengertian atas konsep statistik karena konsep ini mengidentifikasi titik-titik dalam keseluruhan kemungkinan hasil, dan berkaitan dengan definisi risiko yaitu distribusi hasil dari berbagai kemungkinan. Karena, dalam perhitungan dan penggambaran risiko dengan metodologi SOAR ini menggunakan distribusi normal sederhana.





**Gambar 1. Distributions of possible outcomes**

Metodologi SOAR memandang risiko dalam konteks risiko yang berkembang dari pemicu-pemicu risiko (*risk drivers*) dan dinyatakan dalam peristiwa-peristiwa (*events*) yang memiliki konsekuensi / hasil (*outcomes*)



**Gambar 2. Risk Universe**

Metodologi SOAR menguraikan proses yang dapat memungkinkan perusahaan untuk menentukan apakah akan mengambil suatu risiko atau tidak serta menyiapkan perusahaan untuk konsekuensi dari suatu peristiwa.

Elemen-elemen yang mempengaruhi hasil adalah peristiwa, risiko, pemicu risiko dan kontrol (*controls*)

- Risiko (*Risks*)

Beberapa definisi risiko :

Risiko = ketidakpastian. Risiko dapat digambarkan dalam distribusi atas kemungkinan hasil. (Gregory Monahan, 2008)

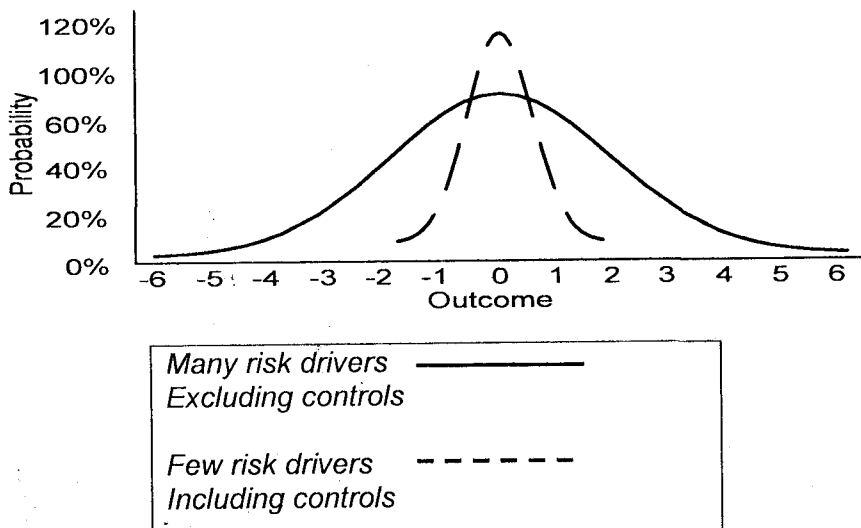
Salah satu elemen risiko adalah ketidakpastian mengenai hasil potensial (*potential outcomes*) dari suatu eksperimen. (Holton, 2004) "...Uncertainty must be taken in a sense radically distinct from the familiar notion of risk, from which it has never been properly separated. The essential fact is "risk" means in some cases a quantity susceptible of measurement, while at other

*times it is something distinctly not of this character; and there are far-reaching and crucial differences in the bearings of the phenomena depending on which of the two is really present and operating...It will appear that a measurable uncertainty, or "risk" proper, as well we shall use the term, is so far different from an un-measurable ont that is not in effect an uncertainty at all."* (Frank Night, 1921)

Definisi diatas menyimpulkan perbedaan risiko dengan ketidakpastian (*uncertainty*).

- Pemicu Risiko (*Risk Drivers*)  
Faktor-faktor yang dapat meningkatkan risiko
- Kontrol (*Controls*)  
Faktor-faktor yang dapat mengurangi risiko.
- Peristiwa (*Events*)  
Kejadian yang memiliki konsekuensi yang kita ingin capai atau hindari.
- Hasil (*Outcomes*)  
Konsekuensi dari peristiwa dan dapat dikendalikan

Sebagai contoh adalah Asuransi Kendaraan, dimana peristiwa yang terjadi adalah "Pencurian Kendaraan". Hasilnya adalah pemilik kendaraan mengalami kerugian misalnya 100 juta, tetapi dengan adanya asuransi (kontrol) sehingga konsekuensi dapat dikurangi menjadi 5 juta, karena kerugian ditanggung perusahaan asuransi (*risk transfer*). Setelah adanya kontrol maka, risiko menjadi lebih kecil sehingga jika dilihat dari kurva distribusi maka "High Risk" menjadi "Low Risk".

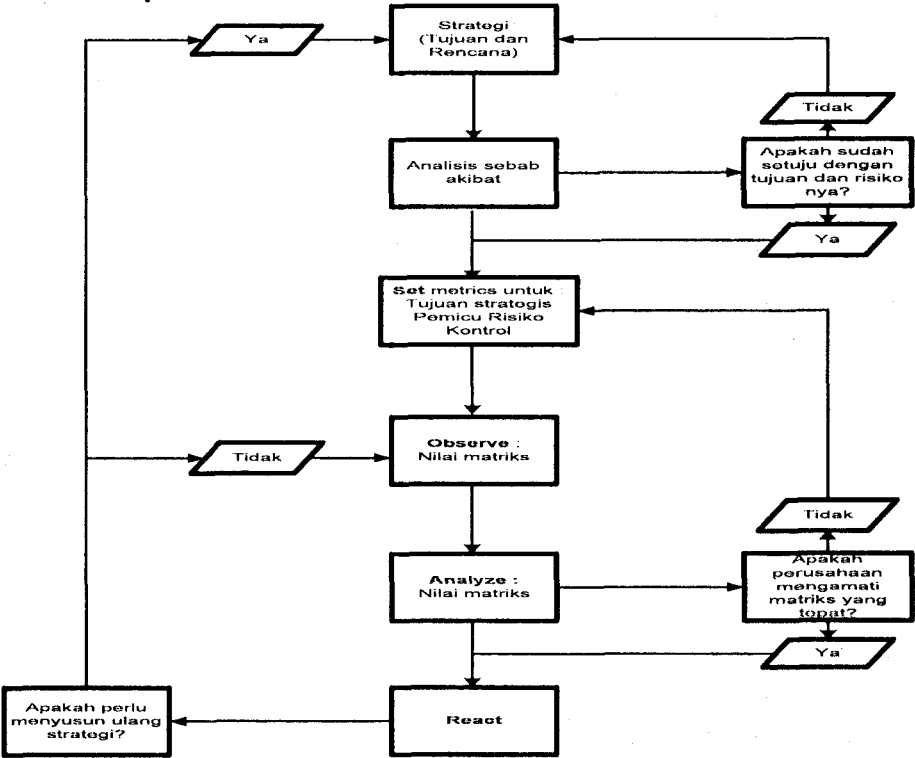


**Gambar 3. Distributions of outcomes influenced by a different number of risk drivers and controls**

**Proses SOAR (SOAR Process) (Gregory Monahan, 2008)**

SOAR selain merupakan singkatan dari *Strategic Objective At Risk*, tetapi dapat dipanjangkan menjadi *Set, Observe, Analyze, dan React*, dimana merupakan inti dari proses SOAR tersebut. Ada empat step dari proses SOAR tersebut :

- **Step 1. *Set metrics for each of defined strategic objectives***  
Menentukan matriks untuk setiap tujuan strategis, pemicu risiko dan kontrol, dan penting untuk menentukan *target value* untuk masing-masing matriks. Step ini merupakan awal dari proses SOAR yaitu menentukan matriks (metrics) untuk setiap tujuan strategis yang telah ditetapkan. Matriks adalah nilai numerik yang dibangun untuk mengevaluasi atau menilai karakteristik dari proyek, tugas, sumber daya maupun hasil (Carl, 2005). Seperti pepatah yang mengatakan “*You cannot manage what you cannot measure*”. Ukuran tersebut dapat membantu menelusuri dimana anda berada dan kemana anda akan pergi. Step ini dapat menyediakan masukan yang berharga untuk menentukan maupun memodifikasi rencana strategis. Menerjemahkan tujuan strategis kedalam matriks adalah langkah yang baik untuk membuat tujuan dan kemajuan dalam pencapaian tujuan menjadi lebih jelas.



**Gambar 4. SOAR Process**

Tiga jenis matriks yang akan saling berhubungan :

1. *Strategic objective metrics*

Setelah menentukan tujuan strategis dengan asas SMART merupakan langkah awal untuk menentukan matriks yang tepat.

2. *Risk driver metrics*

Saat perusahaan menetapkan matriks untuk pemicu risiko, perusahaan sedang mengidentifikasi sesuatu yang menunjukkan apakah perusahaan menyimpang dari target / tujuan strategis perusahaan.

3. *Control metrics*

Matriks untuk kontrol dapat dipakai perusahaan untuk memvalidasi strategi mitigasi risiko dan memastikan proses mitigasi risiko direncanakan dan dijalankan dengan baik. Mitigasi adalah strategi merespon risiko yang secara proaktif memperkecil kemungkinan atau dampak risiko dari suatu peristiwa atas suatu proyek secara keseluruhan (Carl, 2005).

Beberapa cara yang dapat dipakai untuk menentukan matriks pemicu risiko dan kontrol adalah:

▪ *Cause and effect diagram* (Carl, 2005)

Dikenal dengan "*Ishikawa*" atau "*Fishbone diagram*". Gambar tulang ikan yang menggambarkan peristiwa risiko yang spesifik yang kemudian dianalisa secara progresif dan detil untuk menentukan akar penyebab, dan biasanya dikategorikan menjadi empat : *human, method, material, machine*.

▪ *Regression analysis* (Carl, 2005)

Menentukan nilai konstan dalam persamaan matematika yang memberikan hasil terdekat terhadap nilai yang diamati yang berkaitan dengan nilai dari data yang digunakan dalam persamaan tersebut. Proses dimana hubungan antar variabel-variabel berpasangan dan dapat digambarkan secara matematis menggunakan kecenderungan korelasi variabel acak untuk mendekati rata-rata.

▪ *Scenario analysis* (Aswath, 2008)

Menganalisa bermacam-macam kemungkinan hasil dari beberapa skenario dengan maksud untuk mendapat pengertian yang lebih baik atas dampak risiko terhadap nilai.

▪ *Sensitivity analysis* (Carl, 2005)

Memberi pengertian mengenai pengaruh-pengaruh dari perubahan-perubahan yang terjadi di sekitar proyek dengan memeriksa dampak sebuah perubahan terhadap proyek (*before and after*). *Sensitivity analysis* adalah alat yang efektif untuk menjelaskan pengaruh atas perubahan satu parameter terhadap proyek secara keseluruhan.

Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam sistem pengukuran untuk matriks adalah

- Simple (sederhana dalam konsep maupun perhitungan)
- Intuitive (lebih dikenal, misalnya untuk mata uang dan satuan)
- Appropriate scale (contoh : ukuran 16 mikro jangan ditulis 0.000000000000016km)
- Simple mathematics functions (perhitungannya lebih baik \*, -, +, / daripada akar pangkat tiga, log, dll)
- Commonly accepted system (gunakan mata uang yang diakui umum atau lebih dikenal)

<i>Strategic objective</i>	<i>Strategic objective metrics</i>	<i>Risk driver metrics</i>	<i>Control metrics</i>
Pelayanan yang memuaskan	<i>Customer satisfaction metric</i>	<i>Customer complaints (%)</i>	Staff yang diberi pelatihan untuk melayani. (%)
Meningkatkan <i>market share</i>	<i>Market share (%)</i>	<i>Sales (\$, Rp)</i>	Biaya iklan (\$,Rp), pelatihan sales
Meningkatkan laba	<i>Net profit (\$, Rp)</i>	<i>Revenue, expense (\$, Rp)</i>	<i>Expense (\$, Rp)</i>

**Tabel 1. Contoh Matriks**

Klasifikasi matriks untuk pemicu risiko dan kontrol dapat dipermudah jika mengetahui sesuatu terjadi dengan sendirinya atau seseorang yang mempengaruhi atau menyebabkannya. Jika sesuatu yang dilakukan oleh seseorang dapat dimasukkan kedalam kontrol, sedangkan yang terjadi dengan sendirinya masuk kedalam pemicu risiko.

- **Step 2. Observe metrics value**  
 Mengamati dan mencatat nilai-nilai matriks dengan frekuensi observasi yang tepat. Langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam mengamati nilai matriks adalah :
  - Mengumpulkan data yang tersedia yang dapat diperoleh dari database perusahaan sebagai data matriks dengan frekuensi observasi yang sesuai (harian, bulanan, tahunan). Dalam pengumpulan data lebih baik disaring dan diperbaiki dahulu dibandingkan dengan langsung mengambilnya secara mentah.
  - Menghitung dan mengolah data dengan menggunakan fungsi matematika seperti : sum (jumlah), average (rata-rata), standard deviation (standar deviasi) , min, max, dll. Selain itu dapat menggunakan statistik apabila frekuensi nya tinggi (seperti : data harian)
  - Self-assessment (Penilaian sendiri) dilakukan jika nilai untuk matriks tidak tersedia. Tiga step yang harus dilakukan : (1) melengkapi kuesioner untuk mengukur keefektifan dari kontrol atas risiko mula-mula, (2) pihak independen memvalidasi

respon dari kontrol dan (3) analisis dari hasil yang berhubungan untuk memvalidasi penilaian.

Hasil dari step 2 ini harus dicatat dengan baik agar mempermudah proses selanjutnya yaitu analisis.

- **Step 3. *Analyze movements in metrics***

Menganalisa pergerakan nilai matriks untuk memahaminya dan meramalkan nilai di masa yang akan datang. Lima hal yang harus dilakukan dalam proses analisis ini adalah :

1. Melakukan validasi nilai hasil observasi dengan melakukan survei serta mengukur keakuratannya.
2. Menentukan penyebab ketidakstabilan dalam matriks yaitu dengan menganalisis dan menjelaskan korelasi antara matriks pemicu risiko dengan matriks tujuan strategis serta korelasi matriks kontrol dengan matriks tujuan strategis. (untuk mengetahui apakah pemicu risiko dan kontrol yang ditetapkan sudah tepat dan efektif)
3. Kaji ulang (*review*) atas data hasil peramalan (*forecast*). Apakah data hasil peramalan merupakan ramalan yang tepat atau perlu membuat peramalan baru
4. Dokumentasikan dalam bentuk laporan
5. Presentasikan hasil penemuan

- **Step 4. *React to Metric Analysis***

Perusahaan merespon atas hasil analisis yang telah dilakukan. Reaksi dilakukan atas dasar hasil analisis matriks yang telah dilakukan di step 3 yang diasumsikan "tepat". Step 4 ini adalah langkah yang terpenting dalam proses SOAR karena merangkum step 1 sampai step 3 kedalam sekumpulan asumsi. Berdasarkan hasil analisis, perusahaan dapat memutuskan untuk melakukan suatu tindakan atau tidak sebagai respon terhadap hasil tersebut.

### **Contoh Proses SOAR (Gregory Monahan, 2008)**

#### **1. Set**

**Tujuan Strategis :** Meningkatkan penjualan selama periode 1 Januari 2008 - 31 Desember 2013, untuk mencapai penjualan 100 juta dolar di tahun 2013

**Matriks tujuan strategis :** Penjualan tahunan 2008 - 2013

Tahun	Target Matriks (dalam jutaan \$)
2008	23
2009	28
2010	35
2011	50
2012	70
2013	100

**Tabel 2. Target nilai per tahun**

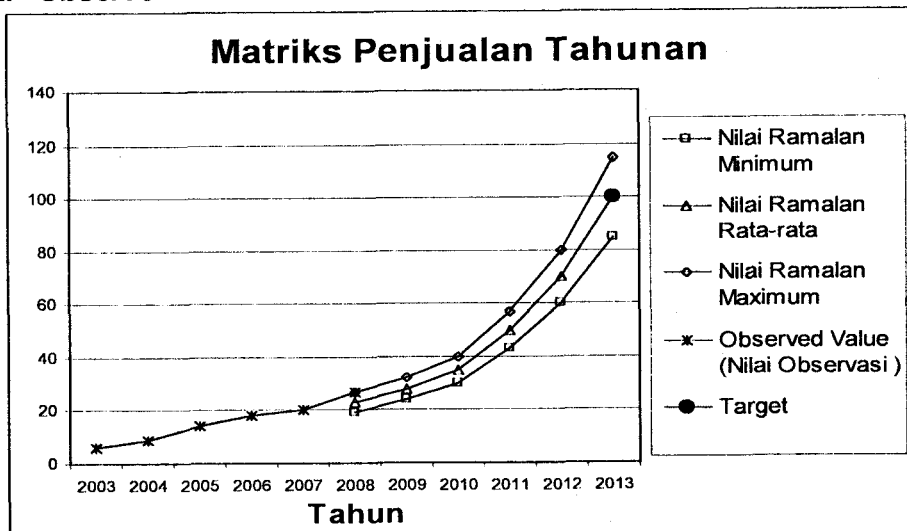


Dari hasil *scenario analysis*, didapat :

**Matriks pemicu risiko** : Penjualan bulanan (\$) (unit dan harga)

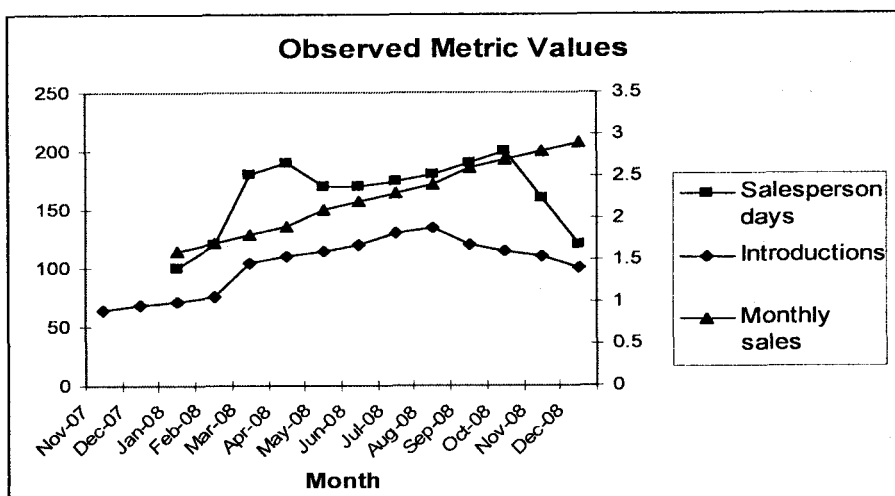
**Matriks kontrol** : Hari Pramuniaga (*Salesperson days*), diukur sebagai estimasi jumlah hari pramuniaga pada bulan berikutnya dan Rapat Pendahuluan (*Introductory Meetings*) yang dilakukan oleh pramuniaga selama bulan bersangkutan.

## 2. Observe



**Gambar 5. Plot Nilai Matriks Tujuan Strategis**

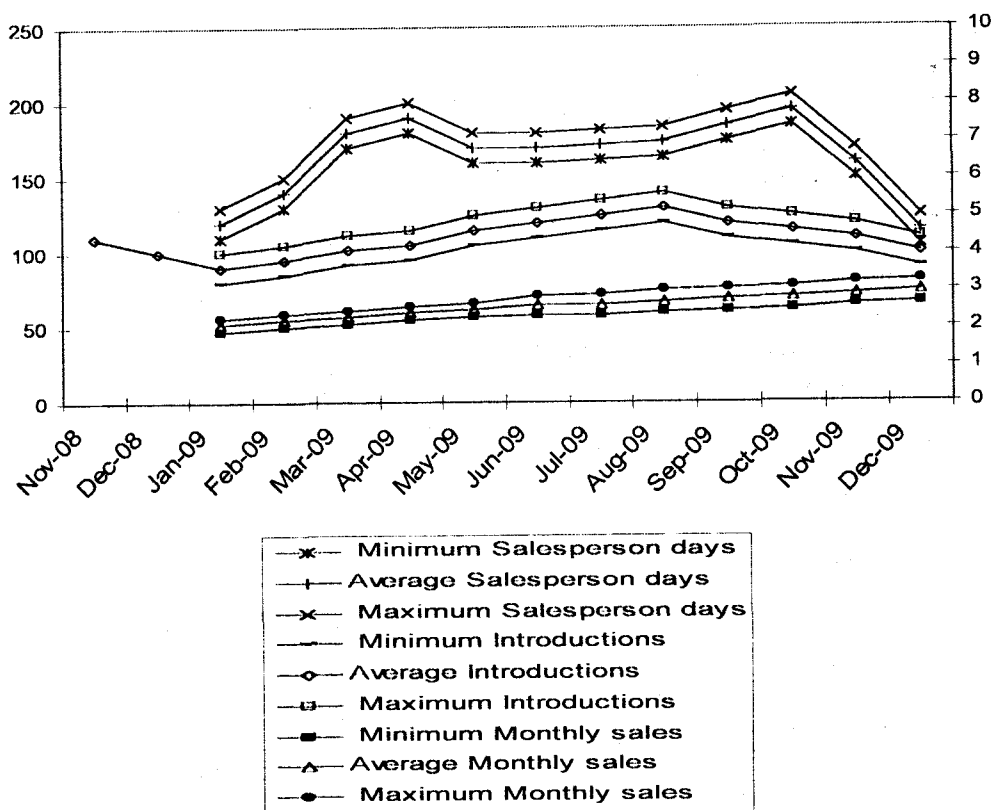
Data didapat dari perusahaan yang merupakan nilai hasil observasi selama periode 2003 - 2008 dan nilai hasil ramalan periode 2008 - 2013 (dalam jutaan dolar) .



**Gambar 6. Plot Nilai Matriks Pemicu Risiko dan Kontrol**

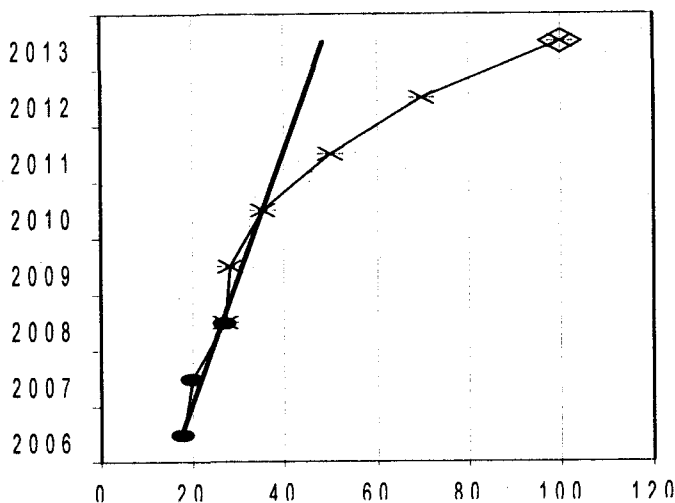
### 3. Analyze

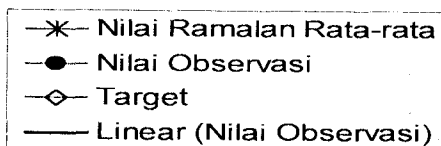
- Setiap angka atau nilai telah divalidasi oleh bagian ERM.
- Data menunjukkan adanya korelasi yang kuat antara Rapat pendahuluan (*introductions*) dengan jumlah penjualan 2 bulan berikutnya.
- Penjualan tahun 2008 berjalan cukup berbeda dari tahun-tahun sebelumnya. Tahun sebelumnya, penjualan rendah di Bulan Januari dan meningkat selama Pebruari - Mei, dan stabil selama Bulan Juni - Agustus kemudian meningkat setiap bulan selama Bulan September - Desember. Tahun 2008, penjualan naik setiap bulan mulai \$ 1.5 juta sampai dengan \$ 3 juta di Bulan Desember. Setelah proses identifikasi penambahan 2 pramuniaga baru di Bulan Maret sebagai penyebab peningkatan penjualan pada pertengahan tahun.
- Kaji Ulang Peramalan  
Peramalan penjualan bulanan dan tahunan sebelumnya menunjukkan kecenderungan penjualan yang stabil di pertengahan tahun dan tidak mempertimbangkan adanya penambahan 2 pramuniaga. Mengenali adanya korelasi yang kuat antara rapat pendahuluan dengan penjualan dan hubungan yang kuat antara jumlah pramuniaga dan rapat pendahuluan, maka diperlukan adanya kaji ulang peramalan (lihat gambar 7, hasil ramalan sebelumnya). Nilai minimum didasarkan pada anggapan bahwa penjualan yang dicapai 2 ramuniaga baru adalah hasil dari entusiasme mereka dan hal ini tak akan berlanjut. Nilai maksimum didasarkan pada anggapan pertumbuhan penjualan dapat dicapai pada pertengahan tahun. Selain itu nilai minimum didasarkan pula pada asumsi jumlah hari penjualan pramuniaga yang menurun akibat karena pramuniaga yang sakit atau keluar bekerja. Sedangkan nilai maksimum mengasumsikan tingkat absensi rendah dan tidak ada pramuniaga yang keluar. Pada gambar 7 terdapat nilai matriks hasil ramalan untuk setiap bulan di tahun 2009 serta tambahan nilai observasi untuk rapat pendahuluan (*intoductions*) selama 2 bulan terakhir tahun 2008, karena *intoductions* dianggap sebagai indikator utama dari penjualan. Gambar 8 menunjukkan hasil ramalan nilai matriks tujuan strategis (*strategic objective Metric*) untuk sisa periode objektif.



**Gambar 7. Forecast Metric Values**

Hasil ramalan untuk sisa periode yang meliputi nilai observasi sebagai permulaan *linear trend line*. Jadi, kunci asumsi dibalik hasil ramalan nilai matriks tujuan strategis adalah penambahan pramuniaga, satu di akhir tahun 2010 dan yang lain di akhir tahun 2011.





**Gambar 8. Strategic Objective Metric (Annual Sales)**

#### 4. React

Dengan adanya hubungan yang kuat antara aktivitas penjualan yaitu rapat pendahuluan dan jumlah hari pramuniaga, maka reaksi yang dapat dilakukan adalah meningkatkan aktivitas penjualan, dan kita dapat melihat efek positifnya ketika mengamati matriks

### Kesimpulan

ERM dapat mengatasi ketidakpastian dalam perusahaan dengan menerapkan metodologi untuk mengatur risiko yang berkaitan dengan tujuan strategis perusahaan. Metodologi SOAR memiliki empat langkah dalam menjalankan prosesnya : *Set, Observe, Analyze, dan React*. Kunci dalam menerapkan metodologi SOAR ini adalah pengertian dasar dan pengetahuan mengenai distribusi kemungkinan (*probability distribution*). Tujuan penerapan proses SOAR ini adalah untuk mengurangi kemungkinan atas hasil yang tidak diinginkan dan meningkatkan kemungkinan atas hasil yang diinginkan. Dengan kata lain membuat distribusi kemungkinan hasil menjadi bentuk yang lebih ramping dan tinggi.

### Daftar Pustaka

- Beamish, Hubbard Rice. 2007. "Strategic Management : Thinking Analysis Action. Australia : Pearson Prentice Hall.
- Damodaran, Aswath. 2008. "Strategic Risk Taking : A Framework For Risk Management". New Jersey : Pearson Education, Inc.
- Holton, Glyn. A. 2004. "Defining Risk". *Financial Ananlysts Journal*, 60 (6), 19-25.
- Knight, F.H. 1921. "Risk, Uncertainty and Profit". New York : Hart, Schaffner, and Marx.
- Lam, James. 2003. "Enterprise Risk Management : From Incentive To Controls". New Jersey : John Wiley & Sons, Inc.
- Monahan, Gregory. 2008. "Enterprise Risk Management : A Methodology For Achieving Strategic Objectives". New Jersey : John Wiley & Sons, Inc.
- Pritchard, Carl. L. 2005. "Risk Management Concepts and Guidance". Virginia : ESL International.
- [www.projectsmart.co.uk](http://www.projectsmart.co.uk)